



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 21 oktober 2011 (24.10)
(OR. en)**

15812/11

**Interinstitutioneel dossier:
2011/0154 (COD)**

**DROIPEN 121
COPEN 282
CODEC 1748**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Coreper / de Raad
nr. Comv.:	11497/11 DROIPEN 61 COPEN 152 CODEC 1018
nr. vorig doc.:	14861/11 DROIPEN 108 COPEN 258 CATS 86 CODEC 1552
Betreft:	Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding - Stand van zaken

Inleidende opmerkingen

1. De Commissie heeft op 8 juni 2011 een voorstel aangenomen voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op toegang tot een advocaat en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding¹.

Dit voorstel is de derde maatregel ("C1 - zonder rechtsbijstand + D") uit hoofde van de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures, die op 30 november 2009 door de Raad is vastgesteld².

¹ Doc. 11497/11 (voorstel) + ADD 1 REV1 (effectbeoordeling) + ADD 2 REV 1 (samenvatting van de effectbeoordeling).

² PB C 295 van 4.12.2009, blz. 1. De eerste maatregel ("A", vertaling en vertolking) is op 20 oktober 2010 vastgesteld (PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1). De tweede maatregel ("B", verklaring van rechten) wordt momenteel besproken in het kader van de gewone wetgevingsprocedure (12564/10).

2. De Commissie heeft in de zitting van de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) van 22/23 september 2011 haar voorstel voor een richtlijn op ministerieel niveau gepresenteerd, en de ministers hebben dit voorstel in het algemeen besproken. Tijdens deze bespreking is verwezen naar een standpuntennota die door vijf lidstaten is ingediend¹, en UK en IE hebben hun beslissing bekendgemaakt dat zij overeenkomstig artikel 3 van Protocol 21 bij het Verdrag van Lissabon niet aan de richtlijn zullen deelnemen.
3. Het voorzitterschap wil de Raad op de hoogte houden van de lopende werkzaamheden voor dit belangrijke dossier. Derhalve heeft het besloten deze "stand van zaken" voor te leggen van de werkzaamheden die sinds de vergadering van 22/23 september in de voorbereidende instanties zijn verricht.

Werkzaamheden in de voorbereidende instanties

4. Na het debat in de Raadszitting van september heeft de Groep materieel strafrecht de ontwerp-richtlijn op 27-28 september en 11-12 oktober 2011 besproken; het CATS heeft bepaalde specifieke kwesties van de ontwerp-richtlijn op 7 oktober 2011 besproken².
5. De meest recente resultaten van de besprekingen, die een aantal nog niet besproken voorstellen van het voorzitterschap omvatten, staan in document 15120/11. Na de zitting van de Raad in oktober zal een nieuwe tekst worden verspreid waarin de werkzaamheden van de Groep materieel strafrecht van 11 en 12 oktober 2011 worden weergegeven.
6. Het voorzitterschap dankt alle delegaties voor hun constructieve bijdrage tijdens de werkzaamheden in de voorbereidende groepen, die het mogelijk maakte aanzienlijke vooruitgang te boeken in de richting van een akkoord dat voor alle lidstaten aanvaardbaar is. Zodra de tekst van de "algemene oriëntatie" is vastgesteld, zal hij dienen als uitgangspunt voor de onderhandelingen met het Europees Parlement in het kader van de gewone wetgevingsprocedure ("medebeslissingsprocedure").

¹ 14495/11.

² 14861/11.

Kort overzicht van de verrichte werkzaamheden

7. Tijdens de besprekingen is gebleken dat vele artikelen nauw met elkaar verbonden zijn. Het is derhalve voor de delegaties moeilijk een duidelijk standpunt ten aanzien van een bepaald artikel in te nemen, zonder reeds te weten wat het resultaat voor een of meer andere artikelen zal zijn. Het voorzitterschap is zich van dit probleem bewust en houdt er rekening mee bij het sturen van de werkzaamheden voor de ontwerp-richtlijn.

Hierna volgt een kort overzicht van de tot dusver verrichte werkzaamheden (voor bepaalde thema's):

Artikel 2 - Toepassingsgebied

8. Over artikel 2, dat samen met artikel 3 en artikel 4 het "hart" van de richtlijn vormt, is intens gedebatteerd in de Groep¹ en in het CATS.
9. De huidige tekst van artikel 2 sluit zeer dicht aan bij de overeenkomstige teksten voor de maatregelen A en B. Sommige delegaties vroegen zich echter af of de tekst van dit artikel niet moet worden verfijnd om concreter aan te geven vanaf welk moment de rechten van deze richtlijn in werking treden. Met name vroeg men zich af of de uitdrukking "in kennis stellen" die in de tekst van dit artikel wordt gebruikt, niet moet worden gepreciseerd².
10. Het voorzitterschap meent dat consistentie tussen de maatregelen een leidend beginsel moet zijn bij de werkzaamheden rond de onderdelen van de routekaart. Niettemin werd opgemerkt dat het voor eerdere maatregelen gebruikte "toepassingsgebied" (enigszins) kan worden gewijzigd als dit op grond van de specifieke kenmerken van deze richtlijn gerechtvaardigd zou zijn.
11. Een ander punt dat in het kader van dit artikel uitgebreid is besproken, betreft de uitzonderingen voor zaken van geringer belang en voor andere zaken, bijvoorbeeld voor tuchtprocedures of voor zaken naar aanleiding van strafbare feiten die in de gevangenis of in militair verband zijn gepleegd.

¹ 14470/11

² Zie bijvoorbeeld 15351/11.

Artikelen 3 en 4 - Recht op toegang tot een advocaat

12. Deze artikelen, die nauw met elkaar zijn verweven, zijn uitvoerig besproken. In welke situaties moet de betrokkene of beklaagde recht op toegang tot een advocaat krijgen?
13. Tijdens de besprekingen in de voorbereidende organen is ruime overeenstemming gebleken over het feit dat dit recht ten minste moet worden verleend in alle gevallen waarin de verdachte of beklaagde is onderworpen aan een strafprocedure voor een rechtbank en is aangehouden (van zijn vrijheid is beroofd).
14. Er was echter geen unanimititeit over gevallen waarin iemand is verzocht zich vrijwillig te melden bij een politiebureau (of een soortgelijke locatie) om te worden gehoord door onderzoeks- of andere bevoegde autoriteiten¹, noch over gevallen waarin iemand op straat wordt tegengehouden en wordt verzocht te antwoorden op vragen van dergelijke autoriteiten. Op deze gevallen moet dieper worden ingegaan, mede in het licht van het in artikel 2 omschreven toepassingsgebied van de richtlijn.
15. De "procedurele handelingen of procedures voor het vergaren van bewijsmateriaal" zijn meermaals besproken. Gelet op het verregaande voorstel van de Commissie op dit punt, verzochten verschillende delegaties om de schrapping van deze handelingen of procedures in de artikelen 3 en 4. De Commissie, daarin gesteund door verscheidene andere delegaties, zou de bepalingen willen handhaven, eventueel in gewijzigde vorm.

¹ In geval van een "vrijwillig" gehoor in een politiebureau is de betrokkene niet altijd vanaf de aanvang verdachte of beklaagde. Hij kan immers worden gehoord als getuige (en dan valt hij niet onder deze richtlijn), en pas tijdens het gehoor verdacht of beschuldigd worden van een strafbaar feit. Er kan worden nagegaan of deze "grijze zone" kan worden aangepakt door het toepassingsgebied van de richtlijn te verduidelijken.

Artikelen 7 en 8 - Vertrouwelijkheid en afwijkingen

16. Artikel 7 (vertrouwelijkheid) en artikel 8 (afwijkingen) zijn afzonderlijk besproken in de Groep¹ en in het CATS. Als gevolg van deze besprekingen zal een specifieke, duidelijk afgebakende mogelijkheid tot afwijking van het beginsel van vertrouwelijkheid worden ingevoegd in artikel 7. Met betrekking tot artikel 8 zijn de lidstaten overeengekomen het concept "dwingende redenen" te verruimen.
17. Het toepassingsgebied van artikel 8 ten opzichte van de artikelen 5 en 6 blijft een punt van discussie. Met betrekking tot artikel 6 (het recht op communicatie met consulaire of diplomatieke autoriteiten) is de vraag gesteld of er überhaupt afwijkingen nodig zijn.

Artikel 13 - Voorzieningen in rechte

18. Artikel 13 heeft betrekking op voorzieningen in rechte. Het oorspronkelijke Commissievoorstel bevat de verplichting om voor doeltreffende voorzieningen in rechte te zorgen, en stelt voor dat verklaringen of bewijzen die zijn verkregen met schending van het recht op toegang tot een advocaat, in geen enkel stadium van de procedure als bewijs tegen de betrokkene mogen worden gebruikt; wel blijft er een zekere beoordelingsmarge wanneer het gebruik van dat bewijsmateriaal geen afbreuk doet aan de rechten van de verdediging.
19. Nagenoeg alle lidstaten hebben duidelijk aangegeven de tekst van het Commissievoorstel niet te kunnen aanvaarden. Ook hebben veel lidstaten te kennen gegeven dat rechters generlei instructie mogen ontvangen met betrekking tot de vraag welke waarde moet worden toegekend aan verklaringen die van een verdachte of beklaagde zijn verkregen met schending van zijn recht op toegang tot een advocaat, of in gevallen waarin een afwijking van dat recht overeenkomstig het richtlijnvoorstel is toegestaan.

¹ 14568/11.

20. Met het oog op een compromis bekijkt het voorzitterschap momenteel een oplossing die erin voorziet dat de lidstaten beschikken over voorzieningen in rechte overeenkomstig het nationale recht, en die tegelijkertijd voorschrijft dat de waarde die moet worden toegekend aan verklaringen die van een verdachte of beklaagde zijn verkregen met schending van zijn recht op toegang tot een advocaat, moet worden beoordeeld door een rechter met bevoegdheid in strafzaken. Deze oplossing biedt het voordeel dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechtsstelsels van de lidstaten en er geen instructies aan nationale rechters worden gegeven, terwijl toch wordt voorzien in een regeling voor de beoordeling van de waarde van verklaringen die zijn verkregen met schending van het recht op toegang tot een advocaat, hetgeen zal bijdragen tot meer wederzijds vertrouwen tussen de justitiële autoriteiten.

Horizontale kwesties

21. Tijdens de besprekingen zijn verscheidene horizontale kwesties aan de orde gesteld. Een daarvan betreft de vraag hoe het recht op toegang tot een advocaat in wezen moet worden begrepen. Hoewel het niet gemakkelijk is de rechtsstelsels van de lidstaten "in categorieën in te delen", kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:
22. Enerzijds staan sommige lidstaten op het standpunt dat het recht op toegang tot een advocaat impliceert dat de verdachte of beklaagde het recht wordt verleend zich daadwerkelijk te laten bijstaan door een advocaat indien hij daartoe de wens heeft geuit. In deze stelsels ligt de verantwoordelijkheid voor het uitoefenen van het recht op toegang tot een advocaat ten minste gedeeltelijk bij de overheid (*garantiegerichte aanpak*).
23. Anderzijds kennen heel wat lidstaten een ander stelsel, waarbij het recht op toegang tot een advocaat niet noodzakelijkerwijs impliceert dat de verdachte of beklaagde in alle gevallen door een advocaat wordt bijgestaan. In dit stelsel wordt de verantwoordelijkheid voor het verzekeren van toegang tot een advocaat dus verlegd naar de verdachte of beklaagde. Volgens deze lidstaten moet het recht op toegang tot een advocaat de verdachte of beklaagde de *mogelijkheid* bieden zich te laten bijstaan door een advocaat (*mogelijkheidsgerichte aanpak*).

24. Dit verschil in rechtsstelsels is van invloed op de benadering van het toepassingsgebied van het richtlijnvoorstel door de lidstaten. Enerzijds is er de zorg van de eerste groep lidstaten dat een breed toepassingsgebied van het recht op toegang tot een advocaat aanzienlijke procedurele en financiële gevolgen met zich mee kan brengen. Anderzijds neigt de tweede groep tot een vrij breed spectrum van rechten. Huns inziens moet het recht van verdachten en beklaagden op toegang tot een advocaat een overkoepelend beginsel zijn, ook in een vroeg stadium van de strafprocedure, zelfs indien dat recht niet in elk geval zal worden uitgeoefend. Sommige andere lidstaten en de Commissie zien niet per se een tegenstrijdigheid in deze benaderingen, en stellen dat oplossingen kunnen worden overeengekomen door te zoeken naar passende formuleringen.
25. Volgens het voorzitterschap moet deze kwestie verder worden besproken, teneinde in de richtlijn duidelijk te maken wat het recht op toegang tot een advocaat daadwerkelijk inhoudt en aldus punten van zorg in verband met de concrete uitoefening van dat recht weg te nemen (een huiszoeking bijvoorbeeld moet niet op dezelfde wijze als een gehoor worden behandeld). Daardoor zullen in een latere fase interpretatieproblemen of problemen omtrent de vraag of de richtlijn correct in nationaal recht is omgezet, worden voorkomen.

Slotopmerkingen

26. Overeenkomstig artikel 67, lid 1, VWEU, is de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht waarin onder meer de rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd. Artikel 82, lid 2, VWEU bepaalt dat bij de vaststelling van minimumvoorschriften rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten.
27. In het licht daarvan is het voorzitterschap van oordeel dat de richtlijn zoveel mogelijk van toepassing moet kunnen zijn in het kader van de vigerende stelsels van **alle** lidstaten, met dien verstande dat de richtlijn moet voorzien in een hoog niveau van waarborgen die volledig moeten beantwoorden aan de normen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

28. Het voorzitterschap apprecieert de uitstekende samenwerking rond dit dossier met alle betrokkenen, alsook de actieve en constructieve aanpak waarvan de delegaties vanaf het begin van de werkzaamheden hebben blijk gegeven. Het voorzitterschap zou de Commissie en de lidstaten willen verzoeken deze constructieve aanpak aan te houden en zich waar mogelijk flexibel op te stellen, opdat de komende tijd tastbare resultaten met dit belangrijke dossier kunnen worden geboekt die ons allen ten goede zullen komen.
-